

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN ESCUELA DIPLOMÁTICA

*La Política Exterior y de Seguridad Común
de la UE tras el Tratado de Lisboa*

María Aránzazu Caballero González-Rojas

Madrid, a 25 de septiembre de 2014

“A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”

Deshalb wäre es ein nicht wieder gut zu machender Konstruktionsfehler, wenn man die Vollendung der politischen Integration gegen die vorhandenen nationalen Institutionen und Traditionen und nicht unter deren Einbeziehung versuchen würde. Ein solches Unternehmen müßte unter den historisch-kulturellen Bedingungen Europas scheitern. Nur wenn die europäische Integration die Nationalstaaten in eine solche Föderation mitnimmt, wenn deren Institutionen nicht entwertet oder gar verschwinden werden, wird ein solches Projekt trotz aller gewaltigen Schwierigkeiten machbar sein. Anders gesagt: die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten. Die Vollendung der europäischen Integration läßt sich erfolgreich nur denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht.

Por eso sería un error irreparable en la construcción de Europa si uno pretendiera profundizar en la integración política en contra de las instituciones y tradiciones nacionales existentes en lugar de procurar su participación. Cualquier esfuerzo en esta dirección estaría condenado al fracaso por el entorno histórico y cultural en Europa. Sólo si la integración europea va de la mano del Estado-nación en el establecimiento de una Federación, sólo si no se devalúan o hacen desaparecer sus instituciones, sólo entonces será viable el proyecto a pesar de todas las enormes dificultades. En otras palabras: el concepto existente de un Estado federal europeo que reemplace a los viejos estados nacionales y sus democracias como el nuevo poder soberano se perfila como una construcción artificial que ignora las realidades establecidas en Europa. La articulación final de la integración europea sólo puede concebirse con éxito si se hace sobre la base de una división de la soberanía entre Europa y el estado nacional.

Joschka Fischer,
Discurso en la Universidad de Humboldt (2000)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	5
RESUMEN.....	6-7
I. INTRODUCCIÓN.....	8-9
II. CAPÍTULO I: PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA PESC.....	10-19
1. Antecedentes históricos.....	10-12
2. Creación de la PESC.....	12-14
3. La PESC y la Acción Exterior tras las modificaciones del Tratado de Lisboa.....	14-15
4. Los ámbitos materiales de la acción exterior.....	15-19
III. CAPÍTULO II: ESTRUCTURA DE LA PESC.....	20-31
1. Ámbitos materiales de la PESC.....	20-22
2. Principios, fines, obligaciones e instrumentos de la PESC.....	22-25
3. El proceso de toma de decisiones.....	25-31
IV. CAPÍTULO III: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN?.....	32-46
1. El Alto Representante.....	32-36
2. El Servicio Europeo de Acción exterior.....	36-46
V. CONCLUSIONES.....	47-54
VI. FUENTES.....	55-56
VII. ANEXOS.....	57

DEDICATORIA

Mi primer agradecimiento está dirigido a la Escuela Diplomática de Madrid. En primer lugar, por la oportunidad que me brindó al ser elegida entre el selecto grupo de aspirantes al Master de Relaciones Internacionales y Diplomacia 2013-2014; en segundo lugar, porque ha sido una institución siempre presente en mi trayectoria académica, de la que sin duda guardaré siempre un muy grato recuerdo.

En segundo lugar, quisiera también agradecer al elenco de profesores que nos han inspirado y ayudado en nuestro paso por esta egregia institución. Pero, en especial, quiero agradecer a nuestra Jefa de Estudios, Elena Pérez Martín, su paciencia; a Doña Concepción Escobar Hernández su claridad intelectual; y al Embajador Raimundo Bassols su ánimo inquebrantable.

Un último agradecimiento a mis padres, Olaya y Fernando, sin los cuales todo esto no habría sido posible.

RESUMEN

La finalidad última de esta memoria es describir la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea desde sus orígenes y, especialmente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, uno de cuyos objetivos era lograr una mayor cohesión en la definición y acción de la PESC.

La puesta a punto de la presente memoria se ha llevado a cabo a través del uso de métodos cuantitativos y cualitativos. En primer instancia, se ha efectuado una búsqueda intensiva de datos en fuentes escritas y digitales sobre las cuestiones principales que delimitan el marco de estudio de la presente obra (antecedentes históricos de la PESC, marco jurídico, principios e instrumentos, papel de las instituciones y de la Alta Representante, organigrama). Asimismo, de forma paralela, se ha procedido a consultar a expertos en la materia con el fin de complementar el enfoque elegido. La tarea no ha resultado fácil dada la dificultad inherente al organigrama y al reparto competencial no sólo entre la Unión Europea y sus Estados miembros, sino también dentro de la propia Unión. Por lo demás, no hay que dejar de observar, que este capítulo seguirá abierto pues apenas se cumplen cinco años (una legislatura) de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Y aunque quizá sea prematuro aventurar cuál será el futuro de la diplomacia europea, resulta una tarea de gran interés y atractivo analizar cómo han sido estos primeros pasos e intentar pergeñar la política exterior de la Unión Europea para los próximos años. Sin duda, seguirá este siendo un tema de relevancia dada la proximidad de las crisis –Ucrania, Libia, Mali- y los intereses en juego –Siria, los territorios Palestinos, Irán, la emergencia de Asia, Turquía, Rusia- sumados a las amenazas – cambio climático, yihadismo internacional, cambios demográficos, crisis financieras-, todos estos factores, aunque transversales, no se pueden abordar sin considerar la dimensión exterior. Y, sin embargo, la Unión Europea presenta grandes deficiencias y divisiones artificiosas a la hora de abordar todos y cada uno de estos retos. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la nueva figura del Alto Representante (AR) – como veremos- se erigen como las respuestas más visibles a ese intento constante de dotar de eficacia y coherencia a la política exterior de la Unión Europea. El gran problema sigue siendo (y lo seguirá siendo) que queden claros quién hace qué, cuándo y cómo. Tal dinámica ha sido parte de la naturaleza de la Unión y, como puede

imaginarse, puede convertirse en un arma de doble filo: de un lado, la falta de límites claramente establecidos puede llevar a que –según los roles prevalentes- se restrinja el ámbito de acción y las posibilidades de definición y ejecución de la política exterior a estos dos nuevos órganos que pretenden unificar en la medida de lo posible estas cuestiones; de otro lado, la falta de clarificación multiplica las posibilidades de que – como ha sido muchas veces el caso en la evolución de la Unión Europea- el *terreno nadie* pase a ser el *terreno de todos* y sea asumido por el proceso creciente de comunitarización. Aún es pronto para saber si este sea el escenario de la política exterior, pues aún hay muchas áreas (cooperación al desarrollo, acuerdos de asociación, política comercial común) que están separadas de las competencias propias del Alto Representante que ha de limitarse a una difícilísima labor de coordinación (póngase por ejemplo que algunos jefes de delegación de la Unión Europea no dependen del Alto Representante sino directamente de otros Comisarios). Persisten así las duplicidades y aún está en una fase embrionaria e informal la coordinación con los servicios diplomáticos, embajadas y consulados de los Estados miembros.

Con todo, los avances van produciéndose paulatinamente y una tarea –la del Alto Representante con las responsabilidades que se le asignaba el Tratado de Lisboa- que parecía imposible, ha sido posible en los últimos cuatro años. Aún queda por saber cuáles serán las funciones futuras del SEAE y cómo se complementarán –pues difícilmente serán sustituidas- con las de los servicios diplomáticos nacionales, sin embargo, de nuevo, parece que la UE ha cumplido otro imposible: en tiempos de la quizá sea su mayor crisis de la historia, al menos el SEAE ha comenzado su andadura y la Alto Representante, en su tarea titánica, ha conseguido cumplir su mandato y sorprender a quienes miraban con incredulidad y cinismo esta nueva figura. No sería así de extrañar que la diplomacia europea, con las posibles sinergias y oportunidades que plantear, volviera a sorprender en el próximo mandato a propios y extraños.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la política exterior de la Unión Europea se ha llevado a cabo desde sus orígenes, dadas las relaciones comerciales que se establecieron –en principio- con las antiguas colonias y territorios de ultramar. Pronto la cooperación rebasó tanto temática como geográficamente estos primeros pasos y la Unión Europea fue pionera en la firma de acuerdos de primera, segunda y tercera generación con otros bloques y países del mundo. Los desarrollos posteriores (la Cooperación Política Europea) y la PESC del Tratado de Maastricht, así como otras ramas de la acción exterior que se diversificaron hacia otros formatos han sido ampliamente estudiadas en España y en el exterior por autores como Araceli Mangas Martín y Francisco Aldecoa, cuyos trabajos han resultado valiosísimos para la realización de la presente memoria.

Sin embargo, más difícil ha sido estudiar el tema que nos concierne y, especialmente, la parte práctica dado que se trata de órganos, el SEAE, que aún no tienen una trayectoria. De hecho, aún surgen muchas dudas sobre su funcionamiento y, especialmente, sobre la forma de coordinar actores (desde la Comisión o el Consejo, pasando por los Ministerios o las Embajadas), intereses y los métodos de procedimientos que, en muchos casos, aún están basados en mecanismos informales.

Se ha escogido este tema dado que la política exterior forma parte del llamado núcleo duro de la soberanía y, de ahí que esta haya sido, precisamente, una de las áreas donde más recelosos se han mostrado los Estados miembros a la hora de ceder competencias. Con todo, el proyecto político de la Unión Europea nunca se ha visto frenado desde la Declaración de Schumann del 9 de mayo de 1950, y las relaciones exteriores –aunque de forma más lenta y más compleja- no han sido una excepción.

El Tratado de Lisboa dado adjetivó como la punta de lanza de una visión exterior común, compartida, efectiva, asentada sobre una administración interna y externa más coherencia, toda ella bajo la batuta del Alto Representante. Comprobar hasta que punto esta nueva realidad soñada por los teóricos de la UE era cierta. Y así, en este trabajo, formulado casi al término del primer mandato de la actual Alta Representante, la Baronesa Catherine Ashton, hemos querido analizar qué se ha hecho, cómo se ha hecho y qué queda pendiente de hacer.

Sin duda, tales objetivos han estado vinculados a una profunda convicción de que este nuevo camino en la senda europea no sólo es el más deseable sino probablemente el único que le queda a los Estados nacionales europeos para no perder su peso en un mundo cada vez más multipolar y complejo. De ahí los nuevos retos que plantea no sólo la formulación de una política exterior, sino –sobre todo- en su ejecución, en su capacidad de conseguir equilibrar los intereses de 28 países diferentes y complementarse con estructuras de larga data y ampliamente consolidadas como son las Embajadas y Consulados. Como aspirante a formar quizá algún día parte de ese proyecto he querido analizar –desde fuera, casi desde el punto de vista de un ciudadano cualquiera aunque con una mayor especialización en él área- estos interesantes retos.

Para la realización de la presente memoria se ha efectuado una búsqueda bibliográfica y digital sobre las cuestiones principales que delimitan el marco de estudio (antecedentes históricos de la PESC, marco jurídico, principios e instrumentos de la PESC, papel de las instituciones y del AR, organigrama del SEAE). De forma paralela, se ha consultado a actores que estén encargados de llevar a cabo la PESC. Primeramente, se ha realizado búsqueda intensiva de datos en fuentes escritas o digitales y consultado a expertos en la materia con el fin de aportar un enfoque tanto cuantitativo y cualitativo al presente estudio. Una vez recabados los datos, se organizó la información y se procedió a la redacción del contenido de la memoria. La memoria está dividida en cuatro capítulos. El primero es una aproximación histórica a la cuestión e incluye un análisis breve de aspectos de las relaciones exteriores de la Unión Europea que no quedan encuadrados dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El segundo entra de lleno en el estudio pormenorizado de la PESC, sus objetivos, obligaciones, principios, instrumentos, actores o procesos. El tercer capítulo está consagrado a la nueva figura del Alto Representante según la formulación del Tratado de Lisboa y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); se ha querido separar esta parte del capítulo PESC dado que sus funciones sobrepasan este ámbito. Por último, se han introducido unas conclusiones sobre el panorama conjunto de la cuestión.

CAPÍTULO I: PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA PESC

Como es bien sabido, la política exterior forma parte de lo que se ha denominado el *núcleo duro* de la soberanía estatal. De ahí que no extrañe su incorporación tardía al proceso de construcción europea, así como su peculiar configuración a caballo entre lo que se llamaba –antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa– los pilares intergubernamental y comunitario.

Las tensiones, los intereses y las consecuentes resistencias que despierta la política exterior no podían, no obstante, ser motivo suficiente para privar al proceso de creación de la Unión Europea de uno de sus ejes definidores. En este sentido, la profesora Araceli Mangas Martín¹ apunta a tres razones insoslayables: “la imposibilidad de adoptar una política de autarquía en un contexto internacional presidido por la creciente interdependencia económica, los vínculos coloniales que mantenían algunos de sus Estados miembros y, naturalmente, la repercusión misma de la creación de este nuevo mercado comunitario en las relaciones comerciales internacionales”.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A la hora de determinar cuáles son los precedentes de la actual configuración jurídica de la PESC, la mayoría de los autores señalan el prematuro Plan Pléven. Fue presentado el mismo año en que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con el objetivo de crear una Comunidad Europea de Defensa; sin embargo su suerte fue bien distinta. Mientras que la primera, la CECA, se consolidó y dio pie al prolífico proceso de creación de las Comunidades Europeas, la Europa de la Defensa se topó con el freno de la Asamblea Nacional francesa y nunca vio la luz.

En la década siguiente se volvió a presentar la idea de estrechar la cooperación política, de nuevo por parte de Francia. Los planes Fouchet ambicionaban una política exterior y una defensa común bajo una lógica y estructura federales. Y si bien algunos

¹ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2012). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. España: Tecnos, p. 511

hitos se alcanzaron (se creó una Secretaría y se introdujo el voto por mayoría cualificada), la idea de fondo quedaría otra vez convertida en papel mojado.

Paradójicamente, fue en los 70 —época marcada por las crisis del petróleo y por los vaivenes económicos— cuando los Jefes de Estado, reunidos en Luxemburgo, avalaron las propuestas recogidas en el informe Davignon. El Consejo había encargado a un Comité de expertos -dirigidos por el político belga Étienne Davignon- redactar un documento sobre fórmulas de cooperación política entre los Estados miembros. Entre otras cuestiones, se recomendaba a los países europeos hablar con una sola voz en el escenario internacional².

Este fue el germen de la Cooperación Política Europea (CPE)³, una estructura informal de cooperación intergubernamental hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987. Dicha estructura sufrió una enorme evolución que pasó por la intensificación de reuniones ministeriales, la creación de un comité político y de un grupo de corresponsales europeos o la aparición del COREU⁴. Hay que destacar que la aparición del Consejo Europeo, en 1974, ayudó a mejorar sensiblemente la coordinación en el seno de la CPE gracias a la definición de orientaciones políticas generales por parte del mismo y a la publicidad dada a sus trabajos.

Desde 1981, fecha de la aprobación del informe de Londres, los Estados miembros de la UE están obligados a consultarse mutuamente en cualquier cuestión de política exterior que afecte al conjunto de la Unión. Como ya se anticipó, la conclusión del Acta Única Europea supuso —en materia de política exterior— la institucionalización

² Esta reivindicación no tuvo una plasmación jurídica hasta la creación de la figura del Alto Representante prevista en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, aún dentro de sus filas, se sigue cuestionando la capacidad de la Unión para dotarse de una voz única cuando no hay consenso entre los Estados. Así lo reconocía el antiguo Director de Operaciones del Servicio Exterior Europeo y actual Embajador de la UE en Washington, David O' Sullivan en una entrevista publicada en mayo 2011. Disponible en: <http://euobserver.com/foreign/32315>. Última consulta: 23 de agosto de 2014.

³ Para más información sobre su evolución véase la ponencia del profesor Diego Liñán Nogueras. Disponible en: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1988/1988_5.pdf. Última consulta: 23/08/2014

⁴ El COREU es una red telegráfica que conecta a los Estados miembros con la Comisión y la Secretaría General del Consejo. Su importancia puede deducirse del número de mensajes que se envían las Cancillerías o Ministerios a diario. Según Federica Bicchì en 2010 se enviaron hasta 8,500 mensajes.

de la CPE y, con ello, la creación –entre otras- de la Secretaría Permanente bajo autoridad del Consejo.

2. CREACIÓN DE LA PESC

En los 90, al hilo de los cambios geopolíticos que se estaban produciendo, la reforma fue de mayor calado, así el Tratado de la Unión Europea (TUE) dividió la CPE en dos: las cuestiones relativas a las relaciones exteriores de las que se ocupaba la CPE quedaron encuadradas en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); mientras que las de interior se recogieron en la Cooperación Policial y Judicial Penal. La PESC recibió un tratamiento individualizado –en tanto que uno de los dos pilares intergubernamentales⁵- en el Título V del TUE entendiendo que uno de los objetivos de la UE era “afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común”⁶.

La creación de la PESC como uno de los tres pilares institucionales respondía a los retos que se le habían planteado a la UE en los prolegómenos de la caída del régimen soviético. Basada en la cooperación intergubernamental, la PESC se configuró –y sigue estándolo- como expresión de una especificidad. Este instrumento permitió la adopción de acciones comunes sobre la base de las decisiones del Consejo Europeo y la votación por unanimidad en el Consejo de la UE. Pese a los avances, pronto la realidad –la descomposición de la antigua Yugoslavia- superó los mecanismos previstos en la

⁵ La diferencia entre el tratamiento jurídico para el caso de los pilares intergubernamentales en contraposición al método comunitario fue introducida por Maastricht. El TUE estipulaba que el método comunitario se singularizaba por cuatro componentes: monopolio del derecho de iniciativa legislativa en manos de la Comisión; voto por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión Europea (o Consejo); participación del Parlamento Europeo a través de diversas modalidades; y uniformidad de interpretación garantizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Frente a este modelo, el método intergubernamental incluía: iniciativa legislativa de la Comisión compartida con los Estados miembros o restringida a determinados sectores; voto por unanimidad en el Consejo; papel meramente consultivo del Parlamento Europeo; no sometido a la interpretación del TJUE. El Tratado de Lisboa ha eliminado esta estructura si bien el intento de “comunitarización” completa ha tenido como gran excepción la PESC.

⁶ Artículo 2 (antiguo artículo B) de las Disposiciones comunes.

PESC, por lo que la Conferencia intergubernamental de 1996 ya previó nuevos cambios para reforzar la eficacia y coherencia de la PESC.

El Tratado de Ámsterdam incorporó reformas en el ámbito operativo, así como en la toma de decisiones. Se admite la posibilidad de la abstención constructiva⁷, la de recurrir a la mayoría cualificada⁸, la de devolver una decisión al Consejo Europeo a solicitud de un Estado miembro, se crea la figura del Alto Representante para la PESC⁹ y un nuevo instrumento como es la acción común¹⁰, se otorga una mayor participación a la Comisión y se instituye la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) dentro de la PESC.

Quizá la creación del Alto Representante sea uno de los cambios más señalados introducidos por el Tratado de Ámsterdam. No en vano, da una visibilidad y unifica bajo una misma voz el discurso de la Unión Europea en materia de política exterior, si bien las competencias que se le reconocieron fueron mínimas. El Alto Representante para la PESC, informalmente denominado Míster PESC, era una figura prevista en el antiguo artículo J.16 del TUE. Su misión consistía en asesorar al Consejo en este tipo de cuestiones, ayudar en la formulación, elaboración y ejecución de decisiones. Además, dirigía el diálogo político con terceros a partir del mandato del Consejo¹¹. Destaca por

⁷ A semejanza del modelo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁸ En primer lugar, para la ejecución de decisiones en virtud de lo dispuesto por una estrategia común definida por el Consejo Europeo; y, en segundo lugar, para cualquier decisión por la que se de aplicación a una acción o posición comunes del Consejo. No obstante, hay que matizar que los Estados se reservan una cláusula de salvaguardia para solicitar unanimidad en caso de que la cuestión afecte especialmente a sus intereses nacionales.

⁹ Que fue, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Secretario General del Consejo.

¹⁰ El Consejo Europeo es el encargado de definir las estrategias comunes a partir de las cuales el Consejo configura las acciones y las posiciones comunes. Estas últimas describen el enfoque de la Unión sobre un determinado asunto; las acciones son ejecutivas y vinculantes (aunque se pueden introducir excepciones); por último, las estrategias definen el marco más general donde se encuadran el resto.

¹¹ Al igual que sucede hoy en día, también se nutría de una red de Representantes Especiales que eran nombrados por el Consejo y que el Alto Representante lideraba.

último, en el ámbito de la incipiente PESD, la creación de la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida¹² del que era responsable el Alto Representante y la inclusión de las misiones Petersberg¹³ dentro del título V.

3. LA PESC Y LA ACCIÓN EXTERIOR TRAS LAS MODIFICACIONES DEL TRATADO DE LISBOA

La dimensión exterior del entramado europeo sigue escindida en dos grandes bloques tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: de un lado, la ya conocida PESC que -como dispone el nuevo artículo 42 del Tratado de la Unión Europea- “incluirá una definición progresiva de una Política Común de Defensa de la Unión”; y, de otro, el resto de ámbitos relativos a las relaciones internacionales y que forman parte de las Políticas Comunes. Así, la primera diferencia apreciable a simple vista es que la PESC y Política Común de Seguridad y Defensa (a partir de ahora PCSD¹⁴) siguen rigiéndose por el método intergubernamental, mientras que el resto de ámbitos de la acción exterior están sometidos al llamado método federal o comunitario. A esta singularidad, se une que estas dos partes han sido separadas, desde un punto de vista jurídico, con las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa: la PESC (y por ende la PCSD) queda regulada por el TUE en su capítulo 2 del Título V (*Disposiciones específicas sobre la PESC*); mientras que la acción exterior está regulada fundamentalmente en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en su Parte Quinta (*Acción Exterior*). El único punto de unión entre ambas ramas de las relaciones exteriores de la UE lo constituye los dos artículos recogidos en el Capítulo 1 del Título V del TUE (*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión*): el artículo 21 enumera los principios orientadores (democracia, Estado de Derecho, derechos

¹² Estaba compuesta por especialistas procedentes de la Secretaría General, de los Estados miembros, la Comisión y la Unión Europea Occidental (UEO). Entre sus misiones destacaba el llevar a cabo un seguimiento de cualquier tema dentro del ámbito PESC.

¹³ Quedaron comprendidas dentro dicho título mediante el artículo 7.J y en tanto que mecanismo bisagra para permitir desplegar misiones militares a partir de contingentes de la UEO.

¹⁴ El Tratado de Lisboa ha transformada la Política exterior de Seguridad y Defensa (PESD) en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

humanos, libertades fundamentales, dignidad humana, igualdad, solidaridad y adecuación al Derecho Internacional y a la Carta de las Naciones Unidas) y los fines comunes (defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; consolidar la democracia y el Estado de Derecho; mantener la paz internacional; apoyar el desarrollo sostenible y la integración de todos los países en la economía mundial; o, contribuir a la mejora del medio ambiente entre otros)¹⁵; por su parte, el artículo 22 recoge el procedimiento: el Consejo Europeo determina los intereses y objetivos estratégicos por unanimidad a partir de una recomendación del Consejo; el AR (en los asuntos PESC y PCSD) y la Comisión (para el resto de asuntos de la acción exterior) podrán, a su vez, presentar propuestas al Consejo. Dado que posteriormente se analizará en profundidad la estructura y regulación de la PESC, conviene ahora detenernos brevemente en aquellos otros ámbitos que quedan fuera de la PESC y bajo el amplio paraguas de la acción exterior.

4. LOS ÁMBITOS MATERIALES DE LA ACCIÓN EXTERIOR

Uno de los campos más sobresalientes dentro del proceso de ampliación de competencias –en este caso externas- de la Unión lo constituye su actividad convencional. Así, hay que destacar que aunque a la UE no se le haya reconocido personalidad jurídica expresa hasta el Tratado de Lisboa, esta ha venido desarrollando uno de los atributos básicos¹⁶ para el reconocimiento de la misma como es la conclusión de acuerdos internacionales. Puesto que los tratados también reconocen personalidad jurídica internacional a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante CEEA), hay que diferenciar entre la regulación para acuerdos dentro de este ámbito (Capítulo X, artículos 101-106 del Tratado de la CEEA) y para el resto (Título V, “Acuerdos internacionales”, de la Parte Quinta del Tratado de Funcionamiento). El tratamiento jurídico es diferente tanto en la naturaleza de los acuerdos como en el proceso de celebración. Respecto a la primera cuestión –la naturaleza de los acuerdos-

¹⁵ Además este artículo estipula que la Unión podrá “desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales” y que “La Unión velará por la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior (...). El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante, garantizarán dicha coherencia”.

¹⁶ DÍEZ DE VELASCO, M. (1994), *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, p. 54

el CEEA prevé tres tipos: comunitarios, mixtos y concluidos por Estados miembros; mientras que para el resto de acuerdos internacionales suscritos por la UE se observa que la práctica “ha desembocado en un conjunto tan amplio y plural que difícilmente puede quedar sujeto a la disciplina que supone establecer una tipología de acuerdos internacionales concluidos por la Unión”¹⁷. En cuanto al proceso de celebración, el CEEA consagra la doctrina de las competencias externas si bien –según explican los profesores Mangas Martín y Liñán Noguera¹⁸- esto “no significa que todos los acuerdos celebrados en el marco del Tratado sean exclusivamente comunitarios ni tampoco excluye la competencia de los Estados”, y es que, como admiten ambos autores, se trata de un ámbito sensible que los Estados tienen interés en mantener controlado hasta el punto de que, aún existiendo un régimen de control por parte de la Comisión con respecto a los acuerdos bilaterales de los Estados, tales acuerdos “acaban escapando a un control real y efectivo”¹⁹. Para el resto de acuerdos internacionales se prevé un procedimiento “cada vez más similar a los previstos en los ordenamientos jurídicos internos”²⁰. El Consejo es el órgano más destacado: se encarga de autorizar la apertura de negociaciones, establecer el mandato, designar al negociador en nombre de la Unión, autorizar la firma y, en su caso, determinar “su aplicación provisional antes de la entrada en vigor” según reza el artículo 218 del TFUE²¹; no obstante, los acuerdos encuadrados dentro de la acción exterior –es decir, aquellos fuera de la PESC- estarán siempre sometidos a dos tipos de control: el político, por parte del Parlamento Europeo, a través de la consulta o de la aprobación²², y el jurídico, por parte del Tribunal de Justicia²³.

¹⁷ MANGAS MARTÍN, A., Op. cit, p. 537.

¹⁸ Ibid, p. 536.

¹⁹ Ibid, p. 537.

²⁰ Ibid, p. 541.

²¹ Con la única excepción de los acuerdos en materia de régimen monetario o cambiario regidos por el procedimiento previsto en el artículo 219 que incluye la intervención del Banco Central Europeo.

²² Los artículos 49 del TUE y 218.6.a) estipulan que el acuerdo se concluirá previa aprobación del Parlamento Europeo en los siguientes casos: entrada de nuevos miembros, acuerdo de asociación, adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, los que supongan incurrir en obligaciones

Un segundo ámbito a resaltar dentro de la acción exterior es la Política Comercial Común (PCC). Dicha política constituye uno de los instrumentos principales de las Relaciones Internacionales de la UE, se regula en el Título II de la Parte Quinta, artículos 206 a 208 del TFUE, asimismo el artículo 3 del TFUE la consagra como una política exclusiva²⁴ de la Unión. Acaso la cuestión más espinosa con respecto a la PCC sea determinar, precisamente, qué es la PCC. A falta de una definición explícita, se ha de recurrir a lo que dispone el artículo 207 del TFUE²⁵ que incluye aquí el arancel exterior común, la inversión extranjera directa²⁶, los regímenes relativos a importaciones y exportaciones así como los acuerdos con terceros relativos a los intercambios de mercancías y servicios o la participación en organizaciones internacionales de índole económica; y, con harta frecuencia, también han de consultarse las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE²⁷ para delimitar los sectores e instrumentos de política comercial.

La Unión Europea es el mayor donante del mundo, suponiendo el conjunto de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en torno al 60% del total. Así, y como último punto de las políticas relativas a la acción exterior no encuadradas en la PESC, no debe olvidarse la cooperación al desarrollo. La Cooperación al Desarrollo está ahora

financieras por parte de la Unión o aquellos otros en los que resulte de aplicación el procedimiento legislativo ordinario.

²³ Al igual que reconoce el ordenamiento jurídico español en los artículos 95.2 de la Constitución y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, existe un control a priori de la “constitucionalidad” de los tratados.

²⁴ No obstante, también se pueden concluir acuerdos mixtos y los Estados miembros conservan además la posibilidad de adoptar medidas de fomento de las exportaciones y destinadas a la internacionalización de las empresas.

²⁵ Ha de notarse que esta enumeración no constituye *numerus clausus*. Como reconoció el TJUE en el Dictamen 1/78 este artículo no debe ser interpretado de forma restrictiva.

²⁶ Novedad introducida por el Tratado de Lisboa.

²⁷ Pueden destacarse algunas sentencias como las separan el ámbito de la PCC del cubierto por la PESC (Sentencia de 14 de enero de 1997, asunto *Centro-Com*, C-124/95; Sentencia de 3 de septiembre de 2008, asunto *Kadi*, C-402/05); el Dictamen 1/94 sobre la competencia de la Unión para concluir acuerdos comerciales multilaterales y sobre derechos de propiedad intelectual, entre otros.

regulada *strictu sensu* en el Capítulo 1 del Título III de la Parte Quinta del TFUE que la configura como una cuestión “de carácter transversal (...) al disponer que la Unión tendrá en cuenta los objetivos de esta cooperación al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo”²⁸. El Título III, denominado *Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria*, recoge otros ámbitos asociados a la Cooperación al Desarrollo en general como son la Cooperación económica, financiera y técnica²⁹ con terceros países (Capítulo 2) y la Ayuda Humanitaria (Capítulo 3). La Cooperación al Desarrollo se encuadra dentro del artículo 4 del TFUE que recoge las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión, si bien no está comprendida dentro del listado sino en un apartado aparte (el cuarto) que dispone que “los ámbitos de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”. Interpretando este y otros preceptos³⁰ así como la jurisprudencia del TJUE³¹ algunos autores han apuntado que se trata de una competencia más bien “complementaria”³² y de “apoyo mutuo”. Tras modificaciones efectuadas por el Tratado de Lisboa el fin último de la Cooperación es “la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”, si bien también se tendrán en cuenta “los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”³³, según dispone el artículo 208 que abre el Capítulo I del Título III. Destaca

²⁸ MANGAS MARTÍN, A., Op. cit, p. 554.

²⁹ Tanto la cooperación económica, financiera y técnica como la ayuda humanitaria se conceptualizan – siguiendo al profesor Alfonso DUBOIS- como modalidades dentro de la cooperación al desarrollo. No obstante, la primera de ellas no siempre constituye ayuda al desarrollo por no cumplir los requisitos de concesionalidad previstos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, de ahí que -normalmente- se le de un tratamiento individualizado.

³⁰ Véanse los artículos 210 y 211 del TFUE.

³¹ Sentencia de 2 de marzo de 1994, *Parlamento c. Consejo*, C-316/91, p. 625.

³² MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J, Op. cit, p. 556.

³³ Es decir, el artículo 205 del TFUE que, a su vez, reenvía al Capítulo I del Título V del TUE.

además una de las previsiones más alabadas por la doctrina³⁴ que refleja el compromiso de la Unión Europea con los Derechos Humanos: la cláusula de condicionalidad o democrática. Dicha cláusula, como ha señalado María del Carmen Muñoz Rodríguez³⁵, “tiene más de 20 años de experiencia” y está presente en más de 50 acuerdos que afectan a más de 120 países que han concluido convenios con la Unión Europea. En virtud de la misma, la Unión Europea se compromete a desarrollar políticas encaminadas a fomentar los Derechos Humanos y se reserva el derecho de suprimir o reducir sus ayudas en caso de que el país receptor no respete un estándar mínimo siguiendo el fundamento jurídico previsto en el artículo 208 del TFUE y, en su caso, la jurisprudencia del TJUE.

³⁴ Aunque tampoco exenta de crítica. Véase a este tenor la tesis doctoral Juan Pablo Prado Lallande, J. P., (2006). *La Condicionalidad política de la Cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*, Madrid, Ediciones de la Universidad Complutense.

³⁵ MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. del Carmen (2011), *Democracia y Derechos Humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Barcelona, Reus.

CAPÍTULO II: ESTRUCTURA DE LA PESC

Como decíamos anteriormente, el Tratado de Lisboa ha perseguido una unificación entre el régimen comunitario y el intergubernamental. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, solo dos políticas se escapaban al paraguas comunitario: la PESC y la Cooperación Policial y Judicial Penal (CPJP). El último tratado de reforma ha concluido el proceso de comunitarización de la CPJP, si bien la PESC ha sido, una vez más, inmune a esta tendencia.

La PESC, a diferencia del resto de políticas, se regula en el TUE (Título V artículos 21 al 46) y no en el TFUE. En gran medida, sigue estando sometida a las reglas de la unanimidad, el papel del Parlamento Europeo es escaso y pocas competencias se le han otorgado al Tribunal de Justicia para conocer cuestiones relativas a la PESC. Así, según la profesora Mangas Martín la PESC es “la expresión de una larga, difícil y aún inacabada articulación de una política exterior y de seguridad europea; un ámbito que, en cualquier caso, no está a la altura de la unión conseguida en los ámbitos económicos”³⁶. No obstante, como advierte Francisco Aldecoa³⁷, los cambios efectuados por el Tratado de Lisboa suponen “un cambio audaz en la respuesta, cualitativamente distinta de las tímidas reformas anteriores de Maastricht, Ámsterdam y Niza” destacándose la creación de una diplomacia común europea.

1. ÁMBITO MATERIAL DE LA PESC

En primer lugar, y antes de entrar en la estructura de la PESC propiamente dicha, conviene delimitar su objeto material. Ya habíamos hecho una primera distinción al deslindar los asuntos de la acción exterior de los de la PESC (véase el título consagrado a los ámbitos materiales de la acción exterior), es decir, quedan fuera de la PESC aquellas políticas relativas a las relaciones exteriores contempladas en el reparto

³⁶ MANGAS MARTÍN A, Op Cit, p. 562

³⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) (2011). *La Diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Madrid, Marcial Pons, p. 21.

competencial de los artículos 3 a 6 del TFUE³⁸. Por otro lado, en la vertiente positiva y aunque sea una afirmación tautológica, se identifican como temas PESC aquellos asuntos que los Estados miembros reconocen por consenso como temas PESC, en otras palabras, que tienen un interés general o común para el conjunto de la Unión. En este mismo sentido se expresa el artículo 24 del TUE al afirmar que “la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común³⁹” y, en última instancia siguiendo el artículo 26 del TUE, será el Consejo Europeo quien por unanimidad “determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, adoptando para ello las decisiones que resulten necesarias”.

Algunos autores⁴⁰ han destacado que la PESC ha acumulado durante su andadura un “acervo” marcado por la multiplicidad de actos adoptados y la naturaleza de sus asuntos: “se distribuye por temas (por ejemplo la lucha contra el terrorismo), por proximidad geográfica (Política Europea de Vecindad, Política Mediterránea), por zonas geográficas (determinadas (...) según zonas de interés en PESC y, dentro de ellas, por países) o por zonas de conflicto, por su incardinación en problemas de seguridad y defensa (gestión de crisis, prevención de conflictos, desarme y no proliferación etc.).

³⁸ Ha de mencionarse además la previsión del artículo 40 del TUE que estipula que los procedimientos de la PESC no afectarán a estas competencias y tampoco los previstos en el TFUE afectarán a la PESC.

³⁹ En el proceso de construcción de las Comunidades Europeas, se ha venido distinguiendo entre “política de defensa” y “defensa común”. La primera hace alusión a los aspectos más políticos de la defensa militar; mientras que la defensa común se refiere a la parte estrictamente militar de la defensa. Esta artificiosa distinción nace gracias a la insistencia de algunos Estados que pretendían incluir la vertiente militar (que, también artificialmente, se venía excluyendo de la PESC que afectaba sólo a cuestiones políticas y económicas) dentro de las competencias cedidas a la Unión. Así, la política de defensa se ha desarrollado incipientemente —como destacó Javier Solana en su artículo “La Politique européenne de sécurité et de défense est devenue opérationnelle”— pero la defensa común para ser desarrollada requeriría una decisión adoptada por unanimidad en el Consejo Europeo y su ratificación por parte de todos los Estados miembros según la disposición segunda del artículo 42 del TUE.

⁴⁰ MANGAS MARTÍN A, Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J, Op Cit, p. 565

Junto a ello, a veces se aborda la participación PESC en función de grandes cuestiones temáticas (así, Corte Penal Internacional) o foros mundiales (como las Naciones Unidas), entre otros”.

2. PRINCIPIOS, FINES, OBLIGACIONES E INSTRUMENTOS

El Título V del TUE se divide en dos capítulos: el primero lo constituyen “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión” y el segundo es específico para la PESC, “Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común”. Sin embargo, los principios y objetivos de la PESC remiten –así lo indica el artículo 23 del TUE- a los de la acción exterior y, en este punto, la única especificidad de la PESC consiste en que el Consejo Europeo podrá ampliar estos fines al definir los intereses estratégicos y orientaciones generales de la PESC.

Los principios forman parte de la seña de identidad política de las Comunidades Europeas:

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas. (Artículo 21.1 del Tratado de la UE)

Y hasta tal punto están imbricados en los objetivos de la Unión que ambos se recogen en el mismo artículo 21 del TUE (apartado segundo):

La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; consolidar y respaldar la democracia, el

Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Este sistema se cierra⁴¹ con lo que Araceli Mangas denomina “las obligaciones”⁴² en materia PESC. Siguiendo a esta autora diferenciamos entre obligaciones generales y concretas. Las primeras se derivan del artículo 24 del TUE y en virtud de las mismas los Estados miembros: “apoyarán activamente y sin reservas la PESC”, “con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión”, asimismo “se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales”⁴³. Por su parte, el Título V recoge otras obligaciones más específicas. El artículo 32 incluye el deber de informar y realizar consultas mutuas en el Consejo y el Consejo Europeo para buscar un enfoque común, además, “cada Estado miembro consultará a los demás (...) antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión”; igualmente dispone que el Alto

⁴¹ Algunas obligaciones, de hecho, se derivan de los principios.

⁴² MANGAS MARTIN, A., Op. cit. 570.

⁴³ Este punto hay que ponerlo en relación con lo dispuesto por el artículo 32.1 del TUE que establece la obligación previa de consultarlo en el Consejo Europeo o en el Consejo.

Representante y los Ministros de Asuntos Exteriores deberán coordinarse cuando el Consejo Europeo o el Consejo hayan definido un enfoque común; en su último punto se refiere a la coordinación entre las misiones diplomáticas y las delegaciones de la Unión estableciendo también el deber de coordinarse e informarse mutuamente⁴⁴. Por su parte, el artículo 34 establece el deber de coordinar la acción de los Estados miembros de la UE, así como de defender las posiciones comunes cuando no todos estén representados y mantener informados al resto de Estados y al Alto Representante, sobre todo en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas donde “defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas”. Finalmente, en cuanto a la financiación, el artículo 41 del TUE recoge la obligación de financiar los gastos operativos en aquellas decisiones que decida el Consejo, con la única salvedad de que el Estado hubiese efectuado una declaración de abstención.

Para poder plasmar estos objetivos y cumplir con sus obligaciones, la Unión Europea se ha dotado de un conjunto de *instrumentos* en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. El último Tratado de reforma ha acabado con los pilares creados por el TUE y ha modificado la nomenclatura de actos en el campo de la PESC. Los actos en el ámbito de la PESC no constituyen fuente de Derecho comunitario y, tras Lisboa, se suprime la distinción entre estrategia, posición y acción común y se encuadran todos los instrumentos dentro del concepto de “decisión” adoptada por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Estas decisiones podrán ser, a su vez, de varios tipos:

- Decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión. Siguiendo lo dispuesto por el artículo 22 del TUE quedarán definidos a través de una decisión del Consejo Europeo a partir de los principios y objetivos del artículo 21 antes mencionado y podrán “podrán referirse a las relaciones de la UE con un país o una región, o tener un planteamiento

⁴⁴ También el artículo 35 reincide en este presupuesto estipulando que “intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes”. Así, existen prácticas como las reuniones en el marco de la cooperación consular común o las reuniones de jefes de misión (o consejeros políticos) que se producen al menos una vez al mes.

temático”. Aparte de esto, tales decisiones determinarán la duración y los medios de los que se valdrán la Unión y sus Estados miembros para ejecutarla. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad a partir de una recomendación del Consejo o del Alto Representante. Ha de añadirse que, en virtud de una Declaración adoptada por el Consejo Europeo el 11 de marzo de 2011, “si un acontecimiento internacional lo exige, el Presidente del Consejo convocará una reunión extraordinaria para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento”.

- Decisiones del Consejo por las que se establezcan acciones y posiciones de la Unión así como las modalidades de su ejecución. Dichas decisiones se tomarán a partir de las orientaciones generales del Consejo Europeo, tendrán valor vinculante y definirán los recursos, procedimientos y fines a través de los cuales se ejecuta una acción operativa de la Unión.
- Declaraciones políticas. Expresan la opinión de la Unión con respecto a un acontecimiento concreto pero, en ningún caso, comprometen a la Unión o a sus Estados miembros. Un ejemplo son las Declaraciones del Alto Representante en nombre de la Unión que se emiten con una frecuencia casi diaria y llevan un seguimiento de los temas de mayor interés.

3. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El Tratado de Lisboa no ha introducido grandes modificaciones en cuanto al proceso de toma de decisiones en el marco de la PESC. En primer lugar, analizaremos el papel de las instituciones y otros organismos, y, a continuación, resumiremos el proceso.

El Consejo Europeo tiene una particular relevancia en la PESC, lo cual es una muestra más del carácter intergubernamental de esta cooperación:

- Junto al Consejo, se ocupa de “*definir y aplicar*” la PESC (artículo 24.1 TUE)
- Adopta las decisiones que determinan los *intereses, orientaciones y objetivos* estratégicos de la PESC, inclusive el ámbito de la defensa (artículo 26 TUE)
- Es el *foro de diálogo* donde los Estados miembros consensúan y se consultan sobre aquellas cuestiones más relevantes que afecten a la PESC

- Eventualmente, sería el encargado de decidir –por unanimidad- el desarrollo de una *defensa común* (art. 42.2 del TUE)
- Puede decidir –también por unanimidad- que se amplíe el número de *decisiones que el Consejo debe adoptar por mayoría cualificada* (artículo 31 TUE)
- Es la *instancia de apelación política* a la que habría de recurrir –por mayoría cualificada- el Consejo en caso de que “un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada” y el Alto Representante no lograra “hallar (...) una solución aceptable para éste” tal y como estipula el artículo 31. 2 TUE
- Asimismo participa en el nombramiento de cargos tan íntimamente ligados a la PESC como es el Alto Representante. Según lo dispuesto por el artículo 17 del TUE el Alto Representante será “elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión”.
- Por último, su Presidente representa a la Unión en su rango y condición

El Consejo de la Unión, en tanto que representante de los intereses de los Estados, es el órgano primordial sobre el que se erige la PESC:

- Recordamos que, conjuntamente con el Consejo, le concierne “*definir y aplicar*” la PESC (artículo 24.1 TUE)
- Adopta todas las “decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política (la PESC)” a partir de las orientaciones generales fijadas por el Consejo Europeo (art. 26 TUE). También le corresponde la aplicación de la PCSD (artículos 40 a 44 TUE).
- Como se expuso al hablar de la acción exterior, en el marco de los acuerdos que la Unión Europea puede contraer en materia PESC al Consejo corresponde decidir sobre su conclusión (artículo 37 TUE) y posible suspensión (artículo 218.9 TFUE) o sobre la adopción de medidas restrictivas sobre personas físicas o jurídicas (artículo 215 TFUE)
- Recibe y decide sobre las propuestas efectuadas por Estados miembros, el Alto Representante o la Comisión (artículo 30 TUE), los dictámenes del

Comité Político y de Seguridad (artículo 38 TUE) y las preguntas y recomendaciones del Parlamento Europeo (art. 36 TUE)

- Determina la organización y funcionamiento del Servicio Exterior Europeo (art. 27.3 TUE) del que luego nos ocuparemos más en detalle.
- En cuanto a sus poderes de control, destaca lo dispuesto por el artículo 21 “El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”.
- Asimismo bajo su autoridad operan las misiones de gestión de crisis (art. 44.2 TUE)
- Según el artículo 24. 1 el Consejo y el Alto Representante velarán por que se respeten estos principios. De igual forma, el artículo 26.1 del TUE insiste en este punto al afirmar que “El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión”.
- Adopta las decisiones ejecutivas necesarias “cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión” determinando los objetivos, el alcance, los medios, las condiciones de ejecución y la duración según dispone el artículo 28 del TUE. Además, tal y como reza el artículo 29, “adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático”.
- Con respecto a los nombramientos, le corresponde al Consejo -artículo 33 TUE- designar un representante especial a propuesta del Alto Representante y bajo su autoridad.
- Como ya anticipábamos, el Consejo de la UE, estipula el artículo 39 del TUE, determina las normas sobre protección de las personas físicas “en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del presente capítulo (Capítulo 2 Disposiciones específicas sobre PESD)”
- No hemos de olvidar su contribución con respecto a la financiación ya que a él corresponde adoptar “una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESC” (artículo 41 TUE). Este mismo artículo dispone que “para las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el

artículo 43 que no se imputen al presupuesto de la Unión (...) adoptará por mayoría cualificada, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política, las decisiones que establezcan: las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo; las modalidades de gestión del fondo inicial; y las modalidades de control financiero”

En cuanto a la ya mencionada figura del Alto Representante le corresponde:

- El artículo 24 del TUE le otorga una posición de honor al establecer que “la política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados”.
- Además goza del derecho de iniciativa y le corresponde someter propuestas en el ámbito de la PESC –junto con la Comisión- al Consejo (artículo 22 TUE)
- Al igual que este último, también vela por el respeto de los principios aplicables a la acción de la Unión en materia PESC (art. 24 TUE). El artículo 26.1 del TUE insiste en este punto al afirmar que “El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión”.
- El artículo 30 reserva un papel especial al Alto Representante “en casos que requieran una decisión rápida (...) convocará, de oficio o a petición de un Estado miembro, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de 48 horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve”⁴⁵.
- Preside el Consejo de Asuntos Exteriores dentro del Consejo (artículo 27.1 TUE) y representa a la Unión en su rango en materias PESC (apartado 2) y así “dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”. Por último, en su apartado tercero, se

⁴⁵ Un caso paradigmático en que la Alta Representante, Lady Catherine Ashton, ha convocado reuniones de urgencia ha sido durante la reciente crisis con Ucrania y Rusia.

dispone que su labor se verá sostenida por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

- Le corresponde – según el artículo 36- llevar las relaciones con el Parlamento y así “consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo”.

Destaca asimismo un órgano de seguimiento el Comité Político y de Seguridad (COPS):

- Se ocupa de supervisar la ejecución de la PESC
- Bajo la autoridad del Consejo y del AR puede llevar a cabo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis (artículo 38 TUE)

También ha de considerarse el rol incipiente de la Agencia Europea de Defensa (AED) que según el artículo 45.1 del TUE tiene como función “en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares”.

En lo que concierne al Parlamento Europeo:

- Según el artículo 36 “podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Dos veces al año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa”
- También participa en la política de nombramientos pues debe ratificar en su cargo al Alto Representante dado que este, junto al resto de miembros de la Comisión, “se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo” según dispone el artículo 17 del TUE.
- El Parlamento, por lo demás, organiza un debate anual sobre PESC

La Comisión ve reducido su papel, con la única excepción del Alto Representante, en este dominio:

- Conserva junto al AR y a los Estados miembros el derecho de iniciativa (artículo 27 TUE)
- Está asociada a los trabajos pues participa en las negociaciones y en las organizaciones internacionales
- También interviene en la organización y funcionamiento del SEAE

Igualmente, es muy limitado el control del *Tribunal de Justicia*

- En principio, de hecho, el TJUE es incompetente en materia PESC (art. 24 TUE). Si bien los tratados han establecido dos salvedades:
- La primera se refiere al ya mencionado control de la legalidad de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión respecto a personas físicas o jurídicas (artículo 263 TFUE)
- Y la segunda al control recogido en el artículo 40 del TUE respecto a las funciones de las instituciones en el marco de la PESC.
- Asimismo, el artículo 218 del TFUE incorpora la posibilidad de que se pueda solicitar un dictamen al TJUE sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el derecho originario.

Por último, en cuanto al Tribunal de Cuentas conviene aclarar el siguiente punto: los gastos operativos de la PESC con “repercusiones en el ámbito militar o de la defensa”, según reza el artículo 41 del TUE, o cuando así lo determine el Consejo por unanimidad quedarán fuera del presupuesto de la Unión y estarán exentos del control del Tribunal de Cuentas. Será el Consejo el encargado de determinar otro tipo de control sobre los mismos.

En resumen, los *Estados*, el Alto Representante y la Comisión tienen el derecho de iniciativa. Las decisiones se adoptan por el Consejo y el Consejo Europeo normalmente por unanimidad⁴⁶, si bien el Tratado de Lisboa ha introducido una cláusula pasarela específica, a la que ya nos referimos, por medio de la cual el Consejo Europeo

⁴⁶ Sin embargo, como ya se explicó, no supone que todos los Estados miembros deban votar a favor gracias a la inclusión de la abstención constructiva (siempre que no supere un tercio de los Estados miembros y de la población). Quien se haya abstenido puede formular una declaración formal que excluya los efectos de esa medida para ese Estado (una especie de reserva).

puede por unanimidad (art. 31.1 TUE) autorizar al Consejo para que aprobar determinadas cuestiones por mayoría cualificada (aunque se excluyen las cuestiones militares y el ámbito de la defensa). Igualmente, el artículo 31 del TUE establece otras cuatro salvedades para que el Consejo pueda aprobar actos en materia PESC por esta misma mayoría⁴⁷.

Finalmente, hay que subrayar que el Tratado de Lisboa también ha introducido ligeras modificaciones en cuanto al procedimiento de financiación, ya que –pese a que los gastos asociados a la PESC con fines militares o en el campo de la defensa siguen fuera del presupuesto de la UE- se han creado dos nuevos mecanismos de financiación rápida para las acciones urgentes que dependen del presupuesto de la Unión y aquellas que dependen de la contribución de los Estados.

⁴⁷ Otras decisiones tomadas por mayoría cualificada son: nombramiento de Representantes Especiales o celebración acuerdos internacionales (art. 218.8 TFUE)

CAPÍTULO III: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN?

El Alto Representante y el SEAE están intrínsecamente unidos, son la base de la diplomacia común europea y encarnan, en parte, dos fases –propuesta y ejecución– del conjunto de la política exterior. Y aunque la tercera fase, la de la decisión, no corresponde a la diplomacia sino a la política (es decir, al Consejo de Asuntos Exteriores), en la medida en que la Alta Representante –la jefa de la diplomacia común– preside el Consejo de Asuntos Exteriores, también va a incidir en la misma

Francisco Aldecoa Luzárraga⁴⁸

1. EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD

La figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es una innovación introducida por el Tratado de Lisboa. Su precedente fue el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común que, como explicamos, nació con el Tratado de Ámsterdam con el objetivo de institucionalizar el *segundo pilar*. Este puesto fue ocupado por Jürgen Trumpf hasta 1999 y desde entonces por Javier Solana (hasta el 30 de noviembre de 2009). Las labores del AR consistían en asistir al Consejo en las cuestiones de política exterior, contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas, y dirigir, en nombre del Consejo, el diálogo político con terceros. Con ánimo de dotar de mayores competencias al Alto Representante y de otorgar coherencia al entramado institucional el *non nato* “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” incluía también la creación de una nueva figura: el “Ministro de Asuntos Exteriores” de la UE⁴⁹.

⁴⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) Op. cit., p. 28.

⁴⁹ Este nuevo puesto unificaba los siguientes cargos: Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común, “estará al frente de la PESC de la Unión, contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandataria del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa” (art. 18.2 TUE); Vicepresidente y Comisario

El Tratado de Lisboa no mantuvo el término “Ministro” si bien conservó su esencia. Esta personalidad, en palabras del Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea⁵⁰, “constituye la innovación institucional más importante pues une bajo su sombrero al antiguo Alto Representante para la PESC y al comisario responsable de las Relaciones Exteriores de forma que incrementará la coherencia del conjunto de la acción exterior”. En la actualidad este cargo está ocupado por la socialista británica Catherine Ashton que será sustituida al término del presente mandato de la Comisión por Federica Mogherini⁵¹.

Según lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea (TUE), artículo 17 y siguientes, el AR es “elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión”. El AR, junto con el Presidente y demás miembros de la Comisión, “se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo”, reunido en sesión plenaria tras su constitución después de las elecciones europeas. A este propósito y con anterioridad a la toma de posesión el reglamento del Parlamento Europeo prevé una fase de audiencias y evaluación previa de los Comisarios designados y del Alto Representante antes de someterse a la investidura conjunta del mismo por el pleno del Parlamento, ante las comisiones parlamentarias concernidas, con el objeto de comprobar su adecuada capacidad para desempeñar la cartera que le ha sido asignada por el Presidente (que en este caso será, por imperativo constitucional, una Vicepresidencia para Asuntos Exteriores) y conocer su programa de actuación y su proyecto político. Sobre la base de dicha aprobación, “la Comisión junto

europeo de Relaciones Internacionales, “el Alto Representante será uno de los vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión” (artículo 18.3 TUE); y Presidente del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Internacionales (dividido ahora en dos formaciones distintas, una de las cuales, el Consejo de Asuntos Exteriores, él preside).

⁵⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA F., GUINEA LLORENTE M. (2008), *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, Real Instituto Elcano Nº 9/2008 p. 24

⁵¹ Fue elegida por el Consejo Europeo el 30 de agosto de 2014, y –tras someterse al voto de investidura del Parlamento Europeo– encabezará la diplomacia europea desde el fin del mandato de la actual Comisión hasta el 31 de octubre de 2019.

con el alto representante serán nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada”, momento en el cual prestarán juramento.

En caso de cese, dimisión voluntaria o fallecimiento, el AR será sustituido por el resto de su mandato. El art.18.1 del TUE (cese) dispone que “el Consejo Europeo podrá poner fin al mandato del AR por el mismo procedimiento determinado para su nombramiento (mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión)”. Además hay que tener en cuenta, como estipula el art. 17.8 del TUE (dimisión), que “la Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, este podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”. El Consejo fijará el sueldo, dieta y pensión del Alto Representante.

La Alta Representante ejerce, en el ámbito de los Asuntos Exteriores, las funciones que había venido ejerciendo la Presidencia rotatoria semestral, el Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. Aunque las competencias están enumeradas en los artículos 18 y 27 del TUE, dada su mayor amplitud las describiremos a partir de la institución desde la cual el AR las ejerce:

Desde el Consejo de la UE y en el ámbito PESC, corresponde al Alto Representante para AA.EE. la dirección y ejecución de la PESC incluyendo política común de seguridad y defensa (PCSD). Ejercerá estas funciones en los términos acordados por el Consejo de la UE y siguiendo las orientaciones políticas generales definidas por el Consejo Europeo. Así se encargará de:

- *Representar a la Unión en las materias concernientes a la PESC (art. 18 TUE)*
- *Presidir el "Consejo de Asuntos Exteriores" del Consejo de la Unión. Actúa como mandatario del Consejo y está sometido a sus instrucciones; además le corresponde organizar y coordinar estas actividades con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión.*
- *Participar en las reuniones del Consejo Europeo, encargado de definir los objetivos y orientaciones políticas generales de la Unión*

- *Ejecutar la política exterior y de seguridad común adoptada en el seno del Consejo.*
- *Podrá convocar de oficio o a petición de un estado miembro, en los casos que requiera una decisión rápida, una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo de cuarenta y ocho horas o, en caso de necesidad absoluta, en un plazo más breve.*

En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa se hace responsable de los asuntos de seguridad y defensa, para ello cuenta con tres células de gestión:

- un ***Dispositivo de Vigilancia*** formado por asesores militares y policías procedentes de los Estados miembros. Este órgano se encarga de coordinar los datos del ámbito de la seguridad y en cooperación con el Sit Cen.
- el ***SitCen*** (Situation Centre) informa al Consejo sobre asuntos seguridad pública, cuenta con un sistema de alerta temprana y servicios. Es el punto de unión entre la AR y las comunidades de inteligencia nacionales.
- la ***Unidad de Crisis*** (o *Crisis Room*), está formada por el Jefe de Gabinete y el Jefe de Gabinete adjunto del AR, el Jefe del Estado Mayor de la UE, el portavoz del AR, el Secretario General del Consejo así como otros miembros a decisión del Alto Representante. designe el AR.

El Alto Representante ejerce funciones en el ámbito de la Comisión: es uno de los vicepresidentes de la Comisión y Comisario de Asuntos Exteriores encargado de velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión (artículo 18 TUE). En sus funciones será asistido por el Colegio de Comisarios, la Secretaría General de la Comisión y sus Servicios Comunes.

Con todo, quizá lo que más retos ha de plantear sea la dirección de la diplomacia europea, es decir, del Servicio europeo de acción exterior (SEAE). En tanto que Jefe del Servicio Exterior, el AR nombra, coordina y supervisa a los Delegados de las Misiones Diplomáticas de la Unión Europea acreditados ante terceros países u organismos internacionales y a los Representantes Especiales de la Unión.

Así, tras los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, al Alto Representante le corresponden los siguientes cargos:

- Vicepresidente y Comisario de Asuntos Exteriores de la Comisión Europea;
- Presidente del Consejo de Asuntos Generales
- Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores;
- Jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior;

- Comandante en Jefe de la EUFOR;
- Presidente nato del Estado Mayor de la Unión Europea (delega su ejercicio en el Jefe del EMUE)
- Presidente nato del Comité Político y de Seguridad del Consejo (delega su ejercicio en un representante personal);
- Presidente de la Agencia Europea de Defensa;
- Presidente del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea;
- Secretario General de la Unión Europea Occidental.

Tantas son sus funciones y de tan gran alcance que Aldecoa no duda en afirmar que se trata de la misma figura ministerial prevista en el *Tratado por el que se establece una Constitución* si bien renuncia se renuncia al título de “Ministro” para evitar los recelos que esta última suscitó: “El actual Alto Representante no se parece en nada al anterior Alto Representante para la PESC. Únicamente en el nombre. Y sus diferencias son notabilísimas. Y, sin embargo, se parece mucho en sus funciones a los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros, ya que dirige la administración central, nombra y sustituye a los embajadores, propone –de común acuerdo con el Consejo y la Comisión- la decisión de abrir y cerrar embajadas...Incluso tiene muchas más funciones que estos, ya que incorpora seguridad y defensa, y a su vez como Vicepresidente de la Comisión Europea coordina a los otros tres comisarios que tienen competencias en la acción exterior”⁵².

2. EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE)

Uno de los mayores logros del Tratado de Lisboa ha sido la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que acelerará el paso de una Europa-espacio a una Europa-potencia. “La Unión Europea ha logrado, no sin esfuerzo, apuntalar una conciencia común que ha sabido superar los envites de la adversidad (...) Ejemplo claro de la traslación de la solidaridad europea a sus órganos de gobierno es la creación y puesta en funcionamiento del SEAE. Con esta nueva herramienta los 27 Estados (ahora 28) (...) reconocen que la vocación europea supera con creces la

⁵² ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) Op. cit., p. 33.

delimitación marcada por su frontera periférica para sumergirse en el escenario de lo global⁵³”. Así, según el art 27. 3 del TUE: “El AR se apoyará en un SEAE. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del AR, previa consulta al PE y previa aprobación de la Comisión.”

En virtud de dicho mandato se adopta la **Decisión del Consejo sobre la organización y funcionamiento del SEAE de 26 de Julio de 2010 (2010/427/UE)**, cuyo artículo 1 estipula: “*será un organismo funcionalmente autónomo, con sede en Bruselas, independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y tendrá la capacidad jurídica necesaria para alcanzar sus objetivos. Estará sometido a la autoridad del AR y constará de una Administración Central y de las delegaciones de la Unión en terceros países y OOI* (a las que luego nos referiremos). El SEAE entró en funcionamiento a partir del 1 de diciembre de 2010 coincidiendo con el primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y se gestó durante la presidencia española⁵⁴ .

Se habla de “nacimiento”, explica Aldecoa, ya que “la nueva diplomacia europea, la diplomacia común, es algo conceptualmente diferente de lo que existía anteriormente, pues hasta ahora únicamente se daban algunos elementos de diplomacia, tanto en las relaciones exteriores de la Comunidad (delegaciones de la Comisión) como en la política exterior y de seguridad común (delegaciones del Consejo), o a través de las embajadas de los Estados miembros que desempeñaban semestralmente la Presidencia de la Unión”⁵⁵. El antecedente de lo que hoy es el SEAE parte de una

⁵³ Así se expresa el Embajador Carlos Carnero González en el libro ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) Op. cit. p. 16.

⁵⁴ La ordenación del SEAE fue uno de los logros de la Presidencia Española de la Unión durante el primer semestre de 2010. No sólo se logró poner en funcionamiento todo el nuevo entramado institucional y las amplísimas modificaciones que introducía el Tratado de Lisboa, sino que –además– se logró adoptar la decisión que regula el SEAE al término de la Presidencia (26 de julio de 2010).

⁵⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) Op. cit. p. 20

resolución del Parlamento Europeo del año 2000⁵⁶ en la que instaba a reforzar la dimensión exterior de la Unión y el papel de las delegaciones para que se coordinaran más eficazmente con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Este fue el punto de arranque del análisis de la futura Convención que, finalmente, si bien no pudo satisfacer los deseos de la Comisión⁵⁷ y del Parlamento⁵⁸ de comunitarizar la PESC, llevó a cabo la comunitarización al menos de su cuerpo de administración siguiendo otras propuestas destacables como la que hicieron conjuntamente el bloque francoalemán⁵⁹ o la antes mencionada Declaración de Laeken de 2001. Esta última explicaba las aspiraciones de la nueva Unión como actor global: “Una potencia que quiere evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo benefician a los países ricos, sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ponerla en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible”⁶⁰.

Estatuto

El SEAE se rige por las disposiciones relativas al personal del SEAE y a su contratación así como por el Estatuto de los funcionarios de la UE y por el Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión (ROA)⁶¹ Para los asuntos relativos a su personal el SEAE se considera una institución en el sentido del Estatuto y del ROA. Le es aplicable igualmente el *Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la UE*

⁵⁶ PARLAMENTO EUROPEO (2000), *Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*, 5 de septiembre de 2000 (A5-0210/2000)

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA (2002), “Un proyecto para la Unión Europea”, *Contribución a la Convención Europea*, Bruselas.

⁵⁸ Informe Lamassoure de 16 de mayo de 2002.

⁵⁹ DE VILLEPIN, D. Y FISCHER, J. (2003), *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional de la Unión*, número 162 (CONV 489/02)

⁶⁰ CONSEJO EUROPEO (2001), “Declaración sobre el futuro de la Unión Europea”, *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, Anexo I.

⁶¹ El Estatuto y el ROA son aprobados por el PE y por el Consejo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario y previa consulta a las instituciones interesadas según explica el art. 336TFUE.

Por otro lado hay que destacar su independencia, así el personal del SEAE debe ejercer sus funciones y actuar teniendo en cuenta únicamente los intereses de la Unión:

Mismos derechos y obligaciones y mismo trato. Se dará el mismo trato a las tres categorías de personal, en particular en cuanto a su posibilidad de asumir cualquiera de los puestos en condiciones equivalentes. Así pues, los miembros del personal que procedan de los Estados miembros tendrán la condición de agentes temporales, lo cual, conforme al Régimen aplicable a otros agentes, les otorga las mismas oportunidades, funciones, responsabilidades, posibilidades de promoción, retribuciones, vacaciones y prestaciones sociales que a los miembros del personal que provengan de los otros dos orígenes.

Independencia: El personal del SEAE ejercerá sus funciones y se conducirá teniendo presentes únicamente los intereses de la Unión, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona exteriores al SEAE, ni de ningún organismo o personas distinto del AR.

Personal diplomático de los EM: De conformidad con las disposiciones aplicables a su legislación nacional, cada EM proporcionará a sus funcionarios que hayan pasado a ser agentes temporales en el SEAE la garantía de su reincorporación inmediata al término del periodo de su servicio en el SEAE. Dicho periodo de servicio, con arreglo a lo dispuesto en el art. 50 ter del ROA, no podrá superar los ocho años, salvo que se amplíe por un periodo máximo de dos años en circunstancias excepcionales y en interés del servicio.

Composición

En lo que respecta a su **composición**, el AR será el encargado de proceder a los nombramientos, tanto en relación con los funcionarios sujetos al Estatuto de los funcionarios de la UE como con los agentes sujetos al ROA (Régimen aplicables a los otros agentes de la Unión). De conformidad con el art. 27. 3 del TUE el SEAE “trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios

diplomáticos nacionales”⁶². A partir del 1 de julio de 2013, dispone la Decisión, todos los funcionarios y demás agentes de la UE deben poder presentarse a las vacantes del SEAE. No obstante, en determinados casos, el SEAE podrá recurrir a expertos nacionales especializados (en comisión de servicio) que estarán sometidos a la autoridad de la AR. “El número de funcionarios y agentes se decidirá cada año en el marco del procedimiento presupuestario y se reflejará en la plantilla del personal”⁶³. Con respecto a los criterios de elección, este mismo artículo dispone que “en la contratación deben tenerse en cuenta los méritos y garantizarse un equilibrio geográfico y un reparto equitativo entre hombres y mujeres. El personal del SEAE debe reflejar una presencia significativa de nacionales de todos los EEMM. El AR establece los procedimientos de selección del personal del SEAE, que se llevará a cabo por un procedimiento transparente basado en los méritos, con el objetivo de contar con los servicios de un personal con el máximo nivel de capacidad eficacia e integridad. El personal del SEAE comprenderá una presencia significativa de nacionales de todos los Estados miembros. Cuando el SEAE haya alcanzado su plena capacidad, el personal de los EEMM representará al menos un tercio de la plantilla total del SEAE de nivel AD. Asimismo, los funcionarios permanentes de la Unión representarán al menos el 60% de la plantilla total del SEAE del nivel AD, incluidos los miembros del personal procedente de los servicios diplomáticos de los EMM que se hayan convertido en funcionarios permanentes de la Unión.

Cada año, el AR presentará al PE y al Consejo un informe sobre la ocupación de puestos en el SEAE.

Financiación

⁶² Se transferirán al SEAE los servicios y funciones pertinentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como los funcionarios y agentes temporales que ocupen un puesto en dichos servicios o funciones. Antes del 1 de julio de 2013, el SEAE contratará exclusivamente funcionarios procedentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como personal de los servicios diplomáticos de los EEMM.

⁶³ Actualmente, el SEAE está compuesto por 3417 personas: 1900 en el exterior y 1500 en las oficinas en Bruselas. Las 140 delegaciones de la UE están presentes en 163 entre terceros países e instituciones internacionales. En más de 70 países donde están presentes están representados menos de 10 Estados miembros y en 50 países donde hay delegaciones hay menos de 5 Estados presentes.

En cuanto a la financiación, esta se fijará en el Reglamento financiero y el procedimiento será el que sigue:

- a. *Aprobación del presupuesto:* El SEAE estará sujeto a los procedimientos relativos a la aprobación de la gestión conforme a lo dispuesto en el **art. 319 del TFUE** (control PE) y en los **artículos 145 a 147 del Reglamento financiero**.
- b. *Autonomía:* El SEAE ocupará una sección específica en el presupuesto de la Unión, para lo cual se modificará el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas de 2002.
- c. *Control:* una parte del informe anual del Tribunal de Cuentas estará dedicado al SEAE y este deberá responder a dicho informe.
- d. *Ejecución:* la ejecución del presupuesto de funcionamiento corresponderá a la Comisión (art. 317 TFUE).
- e. *Eficiencia:* deberá guiarse por el principio de eficiencia en relación con los costes tendiendo a lograr la neutralidad presupuestaria.

Así para el año 2013 el presupuesto ascendió a 508.800 millones⁶⁴; en 2014 se incrementó un 3.1%.

Competencias

Con respecto a sus funciones:

- i) **El Art. 2: de la Decisión 2010/427/UE** dispone que:
 - a. *Apoyará al AR en la ejecución de sus mandatos que se enuncian especialmente en los art. 18 y 27 del TUE.*
 - i. En la ejecución de su mandato de dirigir la PESC, incluida la PCSD, para contribuir con sus propuestas al desarrollo de dicha política, que se llevará a cabo con arreglo al mandato de Consejo, y garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión
 - ii. En su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo

⁶⁴ Disponible en línea: http://eeas.europa.eu/background/docs/annual_activity_report_2013_en.pdf.

- iii. En su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el desempeño, dentro de esta, de las responsabilidades que incumben a la misma en las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, sin perjuicio de los cometidos normales de los servicios de la Comisión.
- b. *Asistirá al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las RRII.*
- ii) **El Art. 3 de la Decisión 2010/427/UE:** establece además que:
 - a. *El SEAE prestará apoyo y colaborará con los servicios diplomáticos de los EEMM, así como con la Secretaría General del Consejo y con los servicios de la Comisión a fin de garantizar la coherencia de la acción exterior*
 - b. *El SEAE y los servicios de la Comisión se consultarán recíprocamente excepto en materias de PCSD. El SEAE participará en los trabajos y procedimientos preparatorios que deba elaborar la Comisión en este ámbito*
 - c. *El SEAE podrá celebrar arreglos entre servicios con los servicios pertinentes de la SG del Consejo, la Comisión, u otros organismos de la Unión*
 - d. *El SEAE facilitará apoyo y cooperación adecuados a las demás instituciones y órganos de la Unión, en particular al Parlamento Europeo.*

Teniendo en cuenta el análisis hasta ahora hecho coincidimos en afirmar, siguiendo al profesor Aldecoa⁶⁵, una serie de características definitorias de este servicio que conforma una verdadera “diplomacia común”. Es una “diplomacia común” pues de ella participan las instituciones (funcionarios de la Comisión y del Consejo) y los Estados miembros (funcionarios nacionales) en las mismas condiciones⁶⁶. En segundo lugar, es una “diplomacia integral” dado que en ella concurren todas las funciones de la diplomacia clásica contempladas respectivamente en las Convenciones de Viena de 1963 y 1961 sobre relaciones consulares y diplomáticas, respectivamente. Es una diplomacia que representa la capacidad única del modelo europeo donde puede convivir

⁶⁵ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) Op. cit., p. 34.

⁶⁶ Artículo 6.7 de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010.

lo intergubernamental con lo comunitario; es una “diplomacia compatible, más que complementaria, con la de los Estados miembros”; que “abarca todos los ámbitos materiales de la política exterior común”; y, por último, es “una diplomacia dinámica, expansiva y progresiva”

Estructura⁶⁷

Desde el punto de vista orgánico se divide en:

i) Administración Central: art. 4 de la Decisión

a. Consejo Corporativo: que incluye

i. *Secretario General Ejecutivo*: encargado de gestión del SEAE y bajo autoridad del AR. Garantizará su buen funcionamiento y coordinación efectiva entre los servicios de Adm. Central así como con las delegaciones. Asistido por dos SG adjuntos. Actualmente ocupa este cargo el diplomático francés Pierre Vimont.

ii. *Director de Operaciones*: se ocupa de las cuestiones administrativas, de presupuesto y bajo su autoridad actúan seis directores generales. Este cargo fue ocupado por David O Sullivan hasta mayo de 2014.

iii. *Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos*: cargo que ocupa la alemana Helga Schmid.

iv. *Secretario General Adjunto para Asuntos Institucionales*: Maciej Popowski.

b. Representantes del AR designados por él para presidir determinados órganos preparatorios del Consejo. En 2014 hay un total de 11 representantes. Hay que aclarar que los gastos de los mismos corren a cargo de los Estados miembros. Este puesto conlleva un rango especial y cuenta con la colaboración de asesores repartidos en la sede del SEAE. El diplomático Bernardino León Gross fue hasta reciente enviado Especial de la UE para la Región Sur del Mediterráneo.

c. La Administración Central se organizará en DG: encabezadas por un Director Gerente o General con cargo directivo semejante a su homólogo a nivel nacional⁶⁸.

⁶⁷ Para mayor detalle ver en la parte de Anexos la estructura orgánica del SEAE.

- i. *Secciones geográficas, multilaterales y temáticas:*
 - ii. *DG de asuntos administrativos, personal, presupuesto, seguridad y sistema de comunicación e información.*
 - iii. *Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el EMUE y el SitCen.*
 - iv. *Servicio de Planificación Política Estratégica*
 - v. *Servicio Jurídico*
 - vi. *Servicio de RR interinstitucionales, información y diplomacia pública, auditoría e inspecciones internas y protección de datos personales.*
- ii) **Delegaciones:** Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las delegaciones de la Comisión⁶⁹ se han convertido en delegaciones de la Unión sujetas a la autoridad del AR, y forman parte de la estructura del SEAE. Están reguladas en el artículo 5 de la Decisión. El SEAE cuenta con 140 misiones y 13 misiones especiales de gestión de crisis.
- a. La decisión sobre la *apertura y cierre* de delegaciones será adoptada por el Alto Representante, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión.
 - b. En cuanto a su *estatuto*: el AR tramitará los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la OI o el tercer país de que se trate. En particular, el AR tomará las medidas necesarias para garantizar que los Estados anfitriones concedan a las delegaciones de la Unión, así como a su personal y a sus bienes, privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre RRDD de 1961.
 - c. Respecto a sus *competencias* destacan:

⁶⁸ España cuenta con diplomáticos en los puestos directivos como es el caso del Embajador Luis Felipe de la Peña, Director General para Europa y Asia Central.

⁶⁹ Se apunta al año 1954 como fecha de creación de las primeras delegaciones. Para conocer más de su labor, que se sale de los límites de este trabajo, consultar: COMISIÓN EUROPEA (2004), Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service. Disponible en línea: http://eeas.europa.eu/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf. Última consulta: 25 agosto de 2014.

- i) **Representación de la Unión:** El Jefe de Delegación estará facultado para representar a la Unión en el país en que esté acreditada la delegación, en particular a efectos de la celebración de contratos y para ser parte en actuaciones judiciales
 - ii) **Apoyo a otras instituciones:** En sus contactos con las OI o terceros países las delegaciones tendrán capacidad para atender las necesidades de otras instituciones de la Unión, en particular el PE.
 - iii) **Colaboración con los servicios diplomáticos de los EEMM** Las delegaciones de la Unión, de conformidad con el **art.35.3 del TUE**, apoyarán a los EEMM, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en terceros países.
- d. Con respecto a su *estructura interna* se divide de la siguiente forma:
- i. **Jefe de Delegación:** cada delegación estará bajo la autoridad de un Jefe de Delegación. Este ejercerá su autoridad sobre todo el personal de la delegación. Será responsable ante el Alto Representante de la gestión global de la labor de la delegación y de garantizar la coordinación de todas las acciones de la Unión. El jefe de delegación recibirá instrucciones del AR y del SEAE, y será responsable de la ejecución de las mismas. En ámbitos en los que la Comisión ejerce las facultades que le atribuyen los Tratados, la Comisión, con arreglo al art. 221.2 del TFUE, podrá asimismo impartir instrucciones a las delegaciones, que serán ejecutadas bajo la responsabilidad global del Jefe de Delegación.
 - ii. **Personal:** el personal de las delegaciones constará de personal del SEAE y, cuando resulte apropiado para la ejecución de la política presupuestaria de la Unión y de las demás políticas de la Unión no cubiertas por el mandato del SEAE, de personal de la Comisión.
- e. Por último, hay que matizar con respecto a su funcionamiento:
- i) **Responsabilidad global del Jefe de Delegación:** Todo el personal trabajará bajo la autoridad del **jefe de delegación**. Las delegaciones cumplirán las instrucciones del AR/SEAE y rendirán

cuentas a éste y a los servicios pertinentes de la Comisión, según proceda.

ii) Seguimiento: La labor de cada delegación será evaluada periódicamente por el SG Ejecutivo del SEAE; dicha evaluación incluirá auditorías financieras y administrativas. La OLAF ejercerá asimismo sus competencias de conformidad con el Reglamento nº1073/1999.

iii) Colaboración estrecha e intercambio de información con los servicios diplomáticos de los EEMM

Funcionamiento

Deberán adoptarse normas adecuadas que garanticen la movilidad del personal. El SEAE deberá aplicar una política en esta materia que permita garantizar la igualdad de trato entre todos los miembros del servicio. Esta incluiría:

- una rotación dentro del servicio, es decir, entre la sede central y las delegaciones y entre servicios dentro de la sede central;
- una rotación entre el SEAE y los servicios diplomáticos nacionales;
- y, en la medida de lo posible, la movilidad entre el SEAE y la Comisión y la SGC, para el personal procedente de esas instituciones.

Será preciso efectuar las correspondientes adaptaciones del Estatuto de los funcionarios. Deberán tomarse medidas para la impartición al personal del SEAE de una formación común adecuada. Los procedimientos de provisión de puestos y de traslado para constituir la plantilla del SEAE respetarán plenamente los derechos de todos los miembros del personal afectados.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

“Necesitamos desarrollar un sentimiento de interacción permanente entre las instituciones y los Estados miembros de modo que el reflejo natural sea el que las políticas exteriores de la UE y las nacionales se aproximen cada vez más”.

Van Rompuy

El cambio climático, las armas de destrucción, las crisis globales, los mercados, las pandemias...Cada vez son más y más los asuntos que exigen una respuesta combinada de la comunidad internacional. Esta creciente interdependencia explica que, en palabras del Embajador Carlos Carnero González⁷⁰, “el desarrollo de la UE esté tan estrechamente ligado a la consolidación de su influencia en el foro internacional y en la definición de la nueva gobernanza”. Y de ahí que ya la Declaración de Laeken⁷¹ explicitara que el objetivo era que “la Unión Europea se convierta en un modelo en un nuevo mundo multipolar”. El profesor Aldecoa⁷² ha apuntado además a otra causa que explicaría la emergencia y necesidad de una diplomacia común: “una insatisfacción generalizada del papel jugado por Europa en el mundo (...), especialmente desde los cambios acaecidos en 1989 y a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (...) Esta insatisfacción contrasta con la valoración comúnmente aceptada de que el proceso de integración europea es la historia de un éxito (...) Sin embargo, esa misma satisfacción, casi unánime, no se encuentra a la hora de valorar la dimensión exterior de la integración europea y, a pesar de que se aprecian algunos de sus avances, se entiende que la UE no juega el papel que le corresponde en la sociedad internacional de la globalización”.

Queda claro que la Unión Europea no debe desaprovechar esta oportunidad en un contexto que le es cada vez más hostil y, así, tiene la obligación de optimizar sus potenciales ventajas. Solamente en términos de representación destaca que, mientras que la primera potencia, Estados Unidos, cuenta con 15.000 diplomáticos y unas 300

⁷⁰ En ALDECOA LUZÁRRAGA F (coord.) Op. cit. p. 17

⁷¹ CONSEJO EUROPEO (11 y 12 de diciembre de 2001), “Declaración sobre el futuro de la Unión Europea”, *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, Anexo I.

⁷² ALDECOA LUZÁRRAGA (coord.) Op. cit. p. 19.

representaciones; los Estados miembros de la UE tienen en torno a 40.000 diplomáticos y más de 1.500 representaciones, lo que se suma a las 140 delegaciones de la Unión.

Y, aunque aún los Estados miembros no hayan accedido a comunitarizar la PESC y pasados más de 30 años desde que Kissinger planteara la cuestión de a quién había que llamar para hablar con la Unión, este análisis nos permite ser optimistas: por fin existe una figura única que representa la voz de la Unión Europea en el mundo, que preside la formación específica del Consejo para esta materia, que goza de iniciativa privilegiada y que encabeza negociaciones internacionales como el caso 5+1 sobre el programa nuclear iraní; a lo que se suma un cuerpo único, un brazo ejecutor cada vez más coordinado y con mayor renombre, como demuestra, entre otras cuestiones, el hecho de que un Representante Especial de la Unión Europea, el diplomático español Bernardino León Gross, haya sido recientemente designado como Enviado Especial y Jefe de la misión de apoyo (UNSMIL) del Secretario General de las Naciones Unidas para Libia⁷³.

Pero hay más logros en lo que el Embajador Carlos Carnero denomina “consolidación de la personalidad global de la UE”, por ejemplo, el reconocimiento de un estatuto especial en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dicho estatus permite a la Unión Europea presentar propuestas conjuntas a través de un representante permanente en lugar de tener que recurrir –como era antes el caso al embajador ante la ONU del país que ejercía la presidencia rotatoria (por ejemplo en el periodo actual de sesiones la UE se ha marcado cinco prioridades⁷⁴: *promover la paz y seguridad, el desarrollo sostenible, los Derechos Humanos para lo cual se ha nombrado un Representante Especial, reforzar la eficacia de Naciones Unidas y el sistema humanitario de Derechos Humanos*). En este mismo sentido, recordamos lo expuesto en el título dedicado al SEAE, y es que antes de Lisboa también existía una bicefalia, pues las políticas comunes en el ámbito de las relaciones exteriores eran gestionadas por las delegaciones de la Comisión y del Consejo, mientras que las

⁷³ Declaración de la Alta Representante sobre el nombramiento del diplomático español. Disponible en línea: http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_15374_en.htm. Última consulta 4/09/2014.

⁷⁴ http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/20142209_general-assembly-united-nations_en.htm. Última consulta 4/09/2014.

Embajadas de la Presidencia rotatoria eran las que se ocupaban de los asuntos PESC; actualmente, no sólo las delegaciones se asimilan (como dijimos ahora son delegaciones de la Unión Europea) sino que además asumen también la gestión de los asuntos en materia de PESC.

Además de incrementar la presencia de la UE y de sus Estados miembros en el escenario internacional, el objetivo de lograr una política exterior común y genuina encierra muchos otros beneficios. En primer lugar, resulta necesaria para dar una respuesta basada en los valores compartidos a cuestiones como las Primaveras Árabes, en este sentido, destaca el intento de la entonces recientemente creada diplomacia europea plasmado en la “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo” de 8 de marzo de 2011. Y, aunque se pueda argüir que, hasta el momento, los acontecimientos (Primaveras árabes, inestabilidad en Oriente Próximo, la amenaza de ISIS, la crisis ucraniana) han superado a las tímidas respuestas, hay que valorar no obstante los avances y su potencial beneficio mutuo para la UE y sus Estados miembros. Esta nueva diplomacia común puede servir para aprovechar sinergias; no en vano, recordamos que las delegaciones de la UE tienen 163 representaciones entre terceros países e instituciones internacionales, se encuentran en más de 70 países donde apenas están representados 10 Estados miembros y en 50 países donde hay delegaciones sólo de unos 5 Estados miembros. España, en otros, ha aprovechado esta red para optimizar y reducir gastos integrando a diplomáticos españoles en las delegaciones de la UE (Yemen, Azerbaiyán y Myanmar⁷⁵). Esta dinámica ha fomentado además los intercambios entre servicios diplomáticos de los Estados miembros en aquellos lugares donde tienen menor presencia y con objeto, de nuevo, de promocionar su imagen y representatividad sin incurrir en mayores gastos.

Estos escenarios de entendimiento y alto valor añadido serán, en todo caso, cuestión de tiempo y voluntad. Y los retos que antes habrán de superarse no son, en ningún caso,

⁷⁵ Ver comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores español en:

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20140210_MINISTERIO4.aspx

cuestión baladí. El think tank *Chatam House*⁷⁶ ha elaborado un documento en el que analiza estos primeros años de andadura del SEAE y concluye con una serie de recomendaciones de interés para asegurar el éxito del SEAE, entre ellas destacamos:

- Coordinar eficazmente las tareas en material de relaciones exteriores con otros Comisarios⁷⁷
- Las delegaciones de la UE deberían operar bajo mando único e informar asiduamente a la Alta Representante. El Jefe de Delegación puede recibir instrucciones de la Comisión, de ahí la importancia de que no se menoscabe la autoridad de la Alta Representante.
- El SEAE también debe apoyar la acción exterior del Presidente del Consejo Europeo, siempre en coordinación con la labor de la Alta Representante
- Las delegaciones de la Unión Europea en el exterior deberían tener un papel activo en tanto que instrumento para fomentar las oportunidades de negocio con terceros países
- Animar a los mejores expertos tanto nacionales como de las instituciones a formar parte de la plantilla del SEAE
- Fuerte liderazgo y gestión firme para asistir a la Alta Representante

Otro de los retos es la simplificación y la coordinación de tareas, de forma que - progresivamente- las cuestiones de política exterior se vaya unificando y se elimine la bicefalia. Recordemos que, por ejemplo (aunque hay más campos: acuerdos de asociación, cooperación al desarrollo), la Política Comercial Común queda fuera de la competencia del SEAE, por lo que los Acuerdos de Asociación en el ámbito comercial con terceros son gestionados por la Dirección General de Comercio en exclusiva o que en Ginebra existen dos delegaciones con diferentes jefes dado que la que está destacada ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) depende del Comisario

⁷⁶ External Action Service: Roadmap to success. Disponible en línea: www.chatamhouse.org.uk. Última consulta 3 de septiembre de 2014.

⁷⁷ Recordemos que hay áreas (comercio, cooperación al desarrollo, ampliación y política de vecindad) que se encuadran dentro de otra Comisaría.

competente y no de la Alta Representante. Con estas palabras lo ha expresado el Embajador Alfonso Díez Torres⁷⁸: “Hasta ahora la Política Exterior de la Unión ha venido lastrada por la existencia de una cadena de mando para las políticas exteriores sectoriales (comercial, cooperación, dimensión exterior de las políticas internas) y otra completamente separada para la política de seguridad. Catherine Ashton denunció con gran franqueza esta disfunción al advertir que si, en ocasiones, se han logrado definir ciertas estrategias globales ha sido a pesar de las estructuras existentes y no precisamente en razón de estas”.

Otra circunstancia similar se presenta ante la negociación de acuerdos internacionales. El SEAE sólo es competente para la negociación de acuerdos internacionales en el ámbito PESC (art. 37 TUE). Pero es que hay una dificultad más: ¿quién negocia los acuerdos? Y aquí, de nuevo, existen múltiples posibilidades entendiéndose *grosso modo* que la Comisión se encarga de los asuntos competencia compartida o exclusiva de la UE, la Alta Representante de los acuerdos PESC y la Presidencia los que sean competencia de los Estados miembros fuera de la PESC, sin olvidar que un representante de la Presidencia rotatoria del Consejo acompañará en las negociaciones. Y, con todo, la casuística demuestra que hay otras tantas posibilidades que se van dirimiendo -y donde instituciones, estados y servicios jurídicos pelean por defender sus intereses- caso por caso. Y ello sin contar que no se haya habido consenso, lo cual ha llevado a que la “voz única” que representa la Alta Representante haya sido cuestionada hasta dentro de sus filas⁷⁹.

Otro de los retos será que las delegaciones puedan ir adoptando progresivamente el rol de las embajadas –complementando más que sustituyendo su labor- lo cual es una tarea a muy largo plazo que requiere no sólo liderazgo por parte de la Alta Representante, sino que –con su ejemplo- las delegaciones han de ir probando la eficacia del modelo: lograr encontrar un equilibrio en un mar de intereses contrapuestos, de diferentes legislaciones y prácticas en materia diplomática y consular (repatriación,

⁷⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) (2011). *La Diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, p. 61.

⁷⁹ Así lo reconocía el antiguo Director de Operaciones del Servicio Exterior Europeo y actual Embajador de la UE en Washington, David O’ Sullivan en una entrevista publicada en mayo 2011. Disponible en: <http://euobserver.com/foreign/32315>. Última consulta: 23 de agosto de 2014.

asistencia, protección diplomática consular...) será la mejor forma de demostrar su utilidad. Hallar este punto medio suele conducir a acuerdos de mínimos, circunstancia la cual se deja entrever en los comunicados de prensa que lanza –casi a diario– la Alta Representante. Con todo esta periodicidad y el ingente volumen de trabajo que se está llevando adelante denotan las ganas y el ímpetu por seguir construyendo –despacio– estas *solidaridades de hecho* de las que nació el proyecto europeo.

Y en este ejercicio de construir paso a paso, el enorme y complejo edificio de la diplomacia común, Javier Solana⁸⁰ no se equivocó al vislumbrar cómo había de ser el orden de prioridades: “en primer lugar, los retos asociados a la vecindad y a su estabilidad⁸¹: el Sur, el Mediterráneo, el proceso de paz en Oriente Próximo, la relación con los países del sur, los flujos migratorios...Y el Este: Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Y después, está el reto de ser un actor global”:

El desafío es aún mayor tras los resultados de las últimas elecciones europeas que refuerzan las tesis más antieuropeístas, pronacionalistas y radicales. Así, si bien es cierto que el primer mandato de la Alta Representante y del Presidente del Consejo Europeo ha estado ensombrecido por el fantasma de la crisis de la deuda soberana, no es menos cierto que la lenta salida de la crisis y el lánguido crecimiento económico y demográfico de la Unión Europea dificultarán sobremanera la ingente tarea de sus sustitutos. Y, sin embargo, la Unión Europea, ni siquiera sus Estados miembros, pueden permitirse saltar del buque en plena travesía. El siglo XXI pivota hacia Asia, hacia los cambios, hacia una mayor necesidad de coordinación en casi todos los ámbitos⁸². Y si,

⁸⁰ Entrevista a Javier Solana. Disponible en línea:

http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/internacional/javier-solana-responsable-politica-exterior-ue-el-poder-trasladandose-occidente-orient_511498.html. Última consulta: 2 septiembre de 2014

⁸¹ Según la revista FRIDE, de hecho, la UE ha de “redefinir” su enfoque con respecto a las regiones vecinas, “reconciliando la visión estratégica con una ejecución flexible (...), ampliando su foco estratégico”, en GREVI, G. Y KEOHANE, D. (2014), *Challenges for European Foreign Policy in 2014*, España, FRIDE, p. 12.

⁸² Qué mejor ejemplo que los flujos migratorios desde la crisis Libia y, en general, del Norte de África para demostrar la necesidad de un enfoque y solidaridad común como vienen expresando reiteradamente los países de llegada, especialmente España e Italia.

al menos hasta el inicio de la crisis, la Unión Europea se veía como un modelo a seguir (piénsese en la eclosión regionalista en África e Iberoamérica y más tímidamente en Asia) hoy no podemos olvidar lo conseguido y, sobre todo, no podemos cejar en este único camino que se le plantea a los países europeos para evitar una progresiva irrelevancia internacional. No olvidemos, además, que el sueño de la Unión Europea ha sido tan grande y tan imposible como sus retos y que, contados casi 60 años después de aquella visión, el sueño es hoy una realidad ineludible cuya capacidad de seducción, viabilidad y credibilidad podrían estar en juego de no afrontar los retos con el pragmatismo y la capacidad de adaptación a los cambios con que los padres fundadores concibieron esta Unión.

FUENTES

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.) (2011). *La Diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Madrid, Marcial Pons.

ALDECOA LUZÁRRAGA F., GUINEA LLORENTE M. (2008), *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, Real Instituto Elcano Nº 9/2008

BICCHI, Federica (2012) *The COREU Network and the circulation of information within EU foreign policy*. Journal of European Integration, 34 (5).

CHATAM HOUSE, “External Action Service: Roadmap to success”. Disponible en línea: www.chatamhouse.org.uk. Última consulta: 31 de agosto de 2014

COMISIÓN EUROPEA (2004), *Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service*. Disponible en línea: http://eeas.europa.eu/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf. Última consulta: 25 agosto de 2014.

COMISIÓN EUROPEA (2002), “Un proyecto para la Unión Europea”, *Contribución a la Convención Europea*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011), *Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional*”. Disponible en línea:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:es:PDF>.

Última consulta: 28 de agosto de 2014

CONSEJO (2010), *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior* (2010/427/UE).

DE VILLEPIN, D. Y FISCHER, J. (2003), *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional de la Unión*, número 162 (CONV 489/02)

DÍEZ DE VELASCO, M. (1994), *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos

DUBOIS, ALFONSO. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/authors/entradas_by_author/2. Última consulta: 15/08/2014.

FUENTETAJA PASTOR, JESÚS A. (2005), “La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 9 -2º semestre 2005. Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:19788&dsID=CoopDes.pdf>. Última consulta: 15/08/2014.

GREVI, G. Y KEOHANE, D. (2014), *Challenges for European Foreign Policy* in 2014, España, FRIDE

LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO. Ponencia del profesor Diego Liñán Nogueras sobre la Cooperación Política Europea (CPE). Disponible en: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1988/1988_5.pdf. Última consulta: 23/08/2014

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2012). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, España, Tecnos.

MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. del Carmen (2011), *Democracia y Derechos Humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Barcelona, Reus.

O’ SULLIVAN, DAVID. Entrevista al antiguo Director de Operaciones del Servicio Exterior Europeo y actual Embajador de la UE en Washington, David O’ Sullivan. Disponible en: <http://euobserver.com/foreign/32315>. Última consulta: 23 de agosto de 2014.

PARLAMENTO EUROPEO (2000), *Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*, 5 de septiembre de 2000 (A5-0210/2000).

PRIEGO MORENO, A., (2013), *Presente y futuro de la Acción Exterior de la Unión Europea*, España, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM10-2013_AccionExteriorUE_AlbertoPriego.pdf. Última consulta: 3 de septiembre de 2014.

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, *Prioridades en la Asamblea General de Naciones Unidas*. Disponible en: http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/20142209_general-assembly-united-nations_en.htm. Última consulta: 3/09/2014.

SOLANA, J. (2002), “La Politique européenne de sécurité et de défense est devenue operationnelle”, RMCU, nº457, p. 213.

SOLANA JAVIER. Entrevista realizada al autor y disponible en línea: http://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/internacional/javier-solana-responsable-politica-exterior-ue-el-poder-trasladandose-occidente-oriente_511498.html. Última consulta: 2 septiembre de 2014